

Programme d'assurance sociale en milieu rural

4

Brésil

Edvaldo Duarte Barbosa

Résumé

- Le modèle brésilien d'assurance sociale rurale est contributif. Cependant, en raison des particularités de l'activité en milieu rural, les règles en matière de cotisations diffèrent de celles applicables en milieu urbain et nécessitent un niveau élevé de subventions.
- Le modèle cible les travailleurs engagés dans des activités propres au secteur agricole, quel que soit leur lieu de résidence (milieu urbain ou rural)
- Les personnes assurées sous ce régime sont des travailleurs salariés, des producteurs (personnes physiques) et des personnes assurées dans un contexte particulier (familles de travailleurs agricoles).

Financement

- Pour les personnes assurées dans un contexte particulier, le montant des cotisations perçues est calculé à partir de la commercialisation de leur production (2,1 pour cent). Ces personnes peuvent également effectuer des cotisations volontaires et individuelles afin d'obtenir des prestations supérieures au niveau minimal.
- Le producteur rural qui est une personne physique cotise en fonction de la production commercialisée (2,1 pour cent, correspondant à la part de l'employeur) et du revenu déclaré en tant que contributeur individuel (part personnelle). La valeur de ce revenu sera toujours au moins égale au salaire minimum et la cotisation sera de 11 pour cent.
- Comme le travailleur en milieu urbain, le salarié en milieu rural cotise à hauteur de 8 pour cent, 9 pour cent ou 10 pour cent de son salaire mensuel.
- Le producteur en milieu rural qui est une personne légale cotise à hauteur de 2,6 pour cent de la valeur de la production commercialisée.

Prestations

- Prestations équivalant au moins au salaire minimum.
- Retraite en fonction de la durée de cotisation, pensions de vieillesse, d'invalidité, de maladie, de maternité, d'accidents, de survivants et de réclusion.
- Pensions de vieillesse à 60 ans (hommes) et 55 ans (femmes) après 15 ans de travail en milieu rural (pour les personnes assurées dans un contexte particulier) et 15 ans de cotisations (pour les producteurs en milieu rural qui sont des personnes physiques et les salariés en milieu rural).

Familles des travailleurs agricoles spécialement assurées

- Les personnes appartenant à la catégorie des personnes assurées dans un contexte particulier sont des personnes physiques vivant sur une propriété agricole ou dans une agglomération urbaine ou rurale voisine. Elles doivent travailler individuellement ou dans un régime d'économie familiale et peuvent éventuellement s'assurer l'aide de tiers pour une coopération mutuelle tant qu'elles sont: (a) un producteur (propriétaire d'exploitation, propriétaire exploitant, habitant, associé ou métayer¹, dépositaire ou loueur rural) dirigeant une exploitation agricole dans la limite de quatre modules fiscaux, ou un producteur de latex ou autre extracteur végétal faisant de cette activité sa source principale de revenus; (b) un pêcheur artisanal ou une personne employée dans une activité similaire et faisant de la pêche sa profession habituelle et sa source de revenus; (c) le conjoint ou l'enfant de moins de 16 ans (ou tout enfant à charge) de la personne assurée comme défini aux points (a) et (b) ci-dessus et pouvant prouver avoir travaillé avec leur famille.
- Avec l'introduction du concept des personnes assurées dans un contexte particulier en 1992, le système d'assurance rurale a commencé à en garantir l'accès universel aux travailleurs ruraux masculins et féminins dans le cadre du régime des personnes assurées dans un contexte particulier.
- Les travailleurs ruraux appartenant à un régime d'économie familiale ont la garantie de recevoir le même traitement que les travailleurs urbains. À l'exception de la retraite qui est fonction de la durée de cotisation, les travailleurs ruraux ont droit aux mêmes prestations: vieillesse, invalidité et pension du survivant ainsi qu'une indemnité de maternité et une aide en cas d'accident, de maladie ou de réclusion.
- Dans la pratique, les droits à l'assurance sociale ont été étendus à des groupes spécifiques de travailleurs sans considération de leur capacité à cotiser à la sécurité sociale.

Le traitement différencié a résulté en une expansion considérable de la protection sociale parmi les travailleurs agricoles. En 2008, la couverture d'assurance en couvrait 79,8 pour cent, contre 65,9 pour cent des travailleurs employés dans d'autres secteurs économiques.

Informations sur l'auteur

Edvaldo Duarte Barbosa est coordinateur du Département de coordination générale des études sur les services sociaux du ministère des Services sociaux.

¹ *Meeiro ourtogados* ou métayer: petit exploitant qui n'est pas propriétaire de la terre qu'il travaille. Il existe en général un accord informel entre le propriétaire et le cultivateur qui stipule qu'une partie de la production est cédée contre le droit d'occuper et d'utiliser la terre, les équipements, les semis et les installations.

INTRODUCTION

L'assurance sociale rurale brésilienne (*Previdência Social Rural*), qui a été étendue et consolidée par la constitution fédérale de 1988, a connu une évolution lente et progressive avant d'être finalement établie comme une véritable garante de la protection des travailleurs ruraux. Ces travailleurs sont soumis à une bien plus grande insécurité sociale que les travailleurs urbains, qui ont toujours un certain pouvoir de négociation grâce aux organisations syndicales.

Previdência Social Rural est officiellement un programme contributif. Pourtant, en raison des spécificités de l'activité rurale, ses règles de cotisation sont différentes des règles traditionnelles du régime urbain, qui comprend une part importante de subventions publiques. Le modèle est dirigé vers les travailleurs qui effectuent des activités propres au secteur agricole, sans considération du fait qu'ils vivent en zone urbaine ou rurale. Dans le cadre de ce régime, les personnes assurées peuvent être des salariés, des producteurs individuels ou des personnes appartenant aux catégories d'assurance spéciale (familles de travailleurs agricoles)².

Chaque assuré reçoit des prestations spécifiques aux règles de cotisation qui s'appliquent à lui. Dans le cas des individus appartenant à la catégorie des personnes assurées dans un contexte particulier, les cotisations sont collectées en fonction de la valeur de la production commercialisée. Cependant, cela n'empêche pas les assurés de cotiser volontairement en tant que contributeurs individuels pour obtenir des prestations supérieures au niveau minimum. Les producteurs ruraux qui sont des personnes physiques³ cotisent à la sécurité sociale en fonction de la valeur de la production commercialisée, ce qui correspond à la part de l'employeur. Avec la part individuelle (l'équivalent de la part employé), ils cotisent sur la base du revenu déclaré, qui est toujours au moins équivalent au salaire minimum. Les salariés ruraux cotisent sur la base de leur salaire mensuel, de la même façon que les employés en milieu urbain, tandis que les cotisations employeur sont un pourcentage de la valeur de la production commercialisée.

Le concept des personnes assurées dans un contexte particulier a été introduit dans la législation en 1991 avec l'intention d'offrir un traitement spécial à une partie des travailleurs ruraux vivant dans une économie familiale, étendant ainsi la protection sociale aux ménages entiers. Les revenus des personnes assurées dans cette catégorie sont fortement dépendant de certains mois de l'année et du type de production cultivée. De plus, le prix de vente de leur production varie souvent en fonction du pouvoir de

²Cela concerne les familles de travailleurs agricoles et de pêcheurs artisans dont l'activité primaire est l'agriculture ou la pêche, et qui font appel aux membres de leur famille pour leur exploitation. S'ils font appel à de la main-d'œuvre extérieure, c'est de façon ponctuelle et à petite échelle (moins de 120 journées travaillées par an). La surface de propriété sur laquelle sont réalisées ces activités ne peut pas dépasser les quatre modules ruraux (unité qui varie en fonction des régions au Brésil).

³ Les producteurs ruraux, qui sont des personnes physiques (et non morales), sont indépendants et exploitent une propriété dépassant les quatre modules ruraux. Ils peuvent faire appel ou non à une main-d'œuvre extérieure. Les producteurs ruraux sont également considérés comme ceux qui sont indépendants et exploitent moins de quatre modules de propriété, mais qui emploient une main-d'œuvre externe dans des quantités supérieures à celles autorisées pour la catégorie des personnes assurées dans un contexte particulier.

négociation des acheteurs (en général, d'importants fournisseurs de denrées alimentaires) et de la présence d'intermédiaires qui reçoivent aussi un pourcentage des bénéfices au moment de la négociation. En raison de ce flux financier irrégulier, les personnes assurées dans un contexte particulier ont des revenus et donc des cotisations très bas; ainsi, les ressources supplémentaires nécessaires pour le bon fonctionnement du régime doivent être apportées par l'Etat.

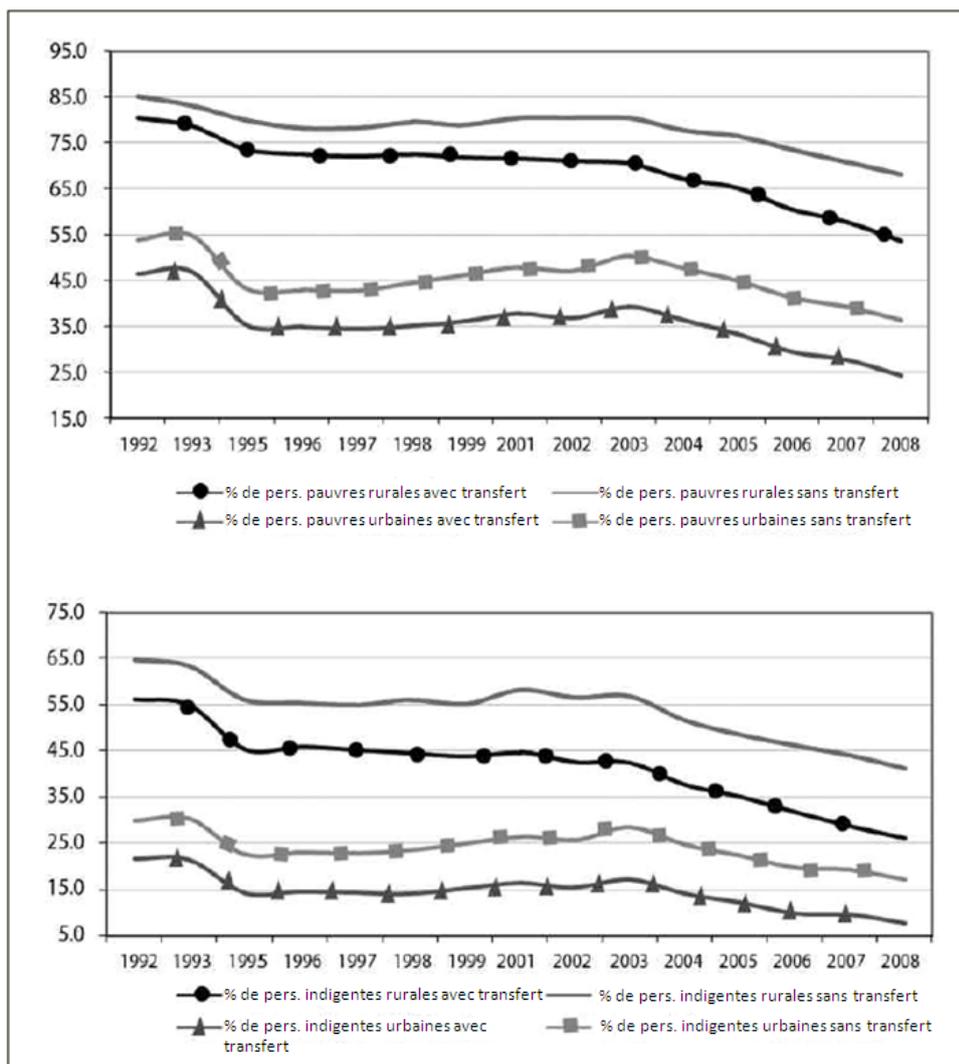
Ce modèle d'assurance sociale, qui est contributif tout en étant fortement subventionné par l'Etat, a été l'origine du paiement de 7,9 millions de pensions, soit un montant de 45,5 milliards de réaux (22,75 milliards de dollars⁴), en 2009. Au cours de la même année, le montant total des cotisations collectées a été de 4,6 milliards de réaux (2,3 milliards de dollars); l'Etat a donc dû financer le régime à hauteur de 40,9 milliards de réaux (20,45 milliards de dollars), soit 1,3 pour cent du PIB.

Des gains sociaux peuvent d'ores et déjà être soulignés, car ils ont permis aux travailleurs agricoles les plus âgés de vivre dignement. De plus, les pensions mensuelles versées par le système d'assurance sociale permettent de stimuler l'activité du commerce des biens, services et autres secteurs, notamment dans les villes les plus petites et les plus pauvres⁵.

Les données de l'Enquête nationale réalisée auprès de ménages (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD*) montrent que les prestations de services sociaux sont une cause directe de la réduction de la pauvreté et de l'indigence⁵ dans les zones rurales. A partir de cette enquête, il est possible de comparer l'évolution des taux de pauvreté et d'indigence avec et sans l'effet des transferts sociaux en milieu rural depuis 1992 (graphique 1). Il peut être observé que dans les deux cas, les taux ont diminué depuis 2001. En 1992, la différence entre les personnes pauvres et indigentes en milieu rural recevant des transferts, et celles n'en recevant pas, était de respectivement 4,5 et 8,6 points de pourcentage. En 2001, cette différence est passée à respectivement 8,9 et 13,5 points de pourcentage, et 14,6 et 15,1 points de pourcentage en 2008.

⁴ Sauf indication contraire, le dollar s'entend du dollar des Etats-Unis

⁵ Les personnes pauvres sont celles dont le revenu est inférieur à la moitié du salaire minimum; les personnes indigentes sont celle dont le revenu est inférieur au quart du salaire minimum.



Graphique 1.
Pourcentage de la population pauvre et indigente, en milieu urbain ou rural, avec ou sans transferts sociaux, 1992-2008*.

*Hors régions du Nord, sauf Tocantins

Source: PNAD / Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), 2008.

Préparation: Secrétariat des politiques de sécurité sociale (PSS), ministère de l'assurance sociale (MPS).

En 2008, 53,5 pour cent de la population rurale était toujours en situation de pauvreté, mais ce chiffre aurait atteint les 68,1 pour cent sans les transferts d'assurance sociale. En valeur absolue, cela représente une baisse de 4 millions de personnes. De même, 26,1 pour cent de la population rurale était indigente en 2008, mais sans les transferts sociaux ce chiffre aurait atteint les 41,3 pour cent. Il y a donc eu une baisse de 4,1 millions de personnes.

La reconnaissance du fait que l'assurance sociale brésilienne urbaine et rurale a fortement contribué à la réduction de la pauvreté, notamment auprès des personnes âgées, ne fait qu'augmenter. Cela devient plus apparent dans les zones rurales du fait que les retraites sont la source principale de revenus pour de nombreuses familles rurales. Ainsi, la structure familiale elle-même a connu des changements importants: les retraités ont un meilleur niveau de vie et sont passés du rôle de personne dépendante à personne apporteuse de revenus au sein du ménageⁱⁱ.

SÉCURITÉ SOCIALE ET SOCLE DE PROTECTION SOCIALE AU BRÉSIL

L'assurance sociale brésilienne, y compris l'assurance sociale rurale, est ancrée dans le concept de sécurité sociale. Celui-ci a été défini par la constitution fédérale de 1988 comme un groupe coordonné d'actions initiées par l'Etat et la société et visant à garantir des droits en matière de santé, de services sociaux et d'assistance sociale.

La constitution fédérale de 1988 définit largement le concept de protection sociale et lui donne plusieurs éléments d'un socle universel de protection sociale, contributif et non contributif, pour l'appui aux enfants, aux personnes âgées, aux adultes dans l'incapacité de travailler et aux chômeurs, et met également en place le Système universel de soins de santé (*Sistema Único de Saúde – SUS*), reconnaissant ainsi le droit à des soins de santé universels. Ainsi, ce concept de sécurité sociale rejoint la récente initiative mondiale des Nations Unies de 2009. Pour répondre aux conséquences de la crise économique mondiale, l'initiative vise à mettre en œuvre un socle de protection sociale comprenant quatre garanties élémentaires: l'accès à des soins de santé de base pour tous; la sécurité économique des enfants; l'assistance pour les chômeurs et les personnes pauvres; et enfin la sécurité économique pour les personnes âgées et invalides.

Le Brésil a des programmes de transferts de revenus considérables, comme le programme *Bolsa Família*, qui cible les enfants. En 2009, *Bolsa Família* disposait d'un budget de 12,5 milliards de réaux et a profité à 12,4 millions de familles. Le Brésil a également versé des prestations aux personnes âgées et invalides en situation de pauvreté⁶, ou encore des Prestations continues en espèces (*Benefício de Prestação Continuada – BPC*), réglementées par la Loi organique sur l'assistance sociale (LOAS). En 2009, ce programme a distribué 17,6 milliards de réaux à 3,2 millions de bénéficiaires. Enfin, le système d'assurance sociale comprend le système d'assurance sociale rurale qui transfère des revenus, notamment à la catégorie des personnes assurées dans un contexte particulier.

Etant donné la taille du pays et la complexité de chacun des domaines d'activité, différents ministères sont chargés des programmes: le ministère du Développement social et de la Lutte contre la faim (*Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS*) est responsable des programmes de transferts en espèces comme *Bolsa Família*; le MDS, conjointement avec le ministère de l'Assurance sociale (*Ministério da Previdência Social – MPS*), est chargé des prestations pour les personnes âgées et invalides en situation de pauvreté (BPC)⁷; le MPS supervise également le système d'assurance sociale (*Previdência Social*); et le ministère de la Santé (*Ministério da Saúde – MS*) met en œuvre le droit universel aux soins de santé.

Bien que les politiques sociales soient mises en œuvre par des ministères différents, elles demeurent sous le commandement unique du chef de l'Etat, qui rencontre régulièrement

⁶ Prestations liées aux ressources et dirigées vers les personnes âgées les plus pauvres, ainsi que vers les invalides (dans ce cas, sans considération d'âge) dont le revenu par tête est inférieur à un quart du salaire minimum.

⁷ Le MPS est responsable de l'exécution des paiements et de l'octroi des prestations, alors que le MDS est en charge des règles et des décisions budgétaires et de gestion.

les ministères responsables des affaires sociales pour évaluer les programmes. Il y a une communication régulière entre les ministères, mais il n'y a concrètement pas de forum de coordination technique ni d'application de gestion accessible à tous les ministères impliqués dans la sécurité sociale et qui apporteraient une plus grande souplesse dans la prise de décisions. C'est peut-être précisément l'élément (encore) manquant du modèle de socle de protection sociale (SPS) au Brésil: un espace institutionnel pour la coordination des programmes du SPS.

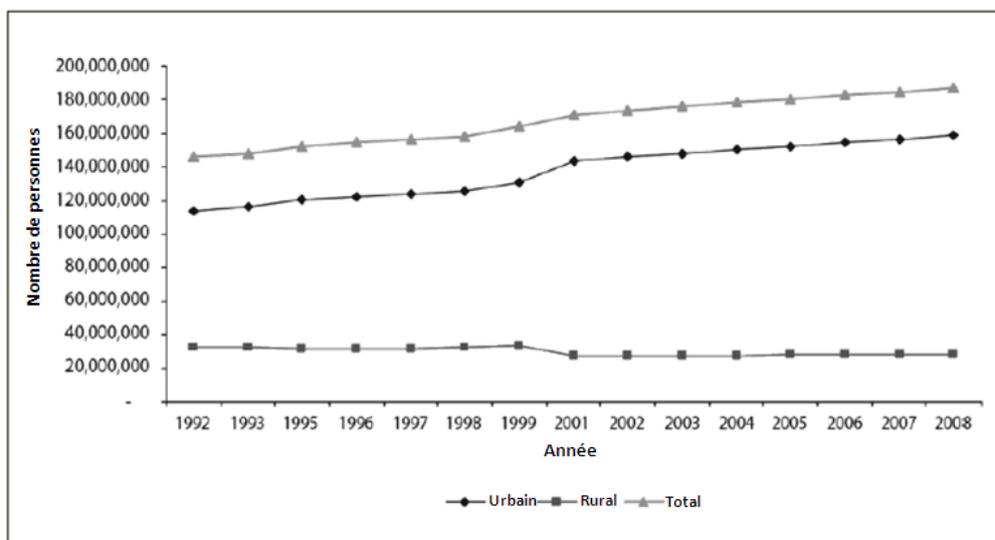
CONTEXTE

Le Brésil est situé à l'est de l'Amérique latine et a une superficie de 8 547 403,50 km². Le pays est divisé administrativement en 26 Etats, un district fédéral et 5 564 municipalités. La constitution fédérale de 1988 définit les droits et les devoirs des citoyens ainsi que l'organisation de l'Etat brésilien. Il y a trois pouvoirs établis: le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le Président est le chef de l'Etat et du gouvernement et il a un mandat de quatre ans renouvelable une fois.

Le pays a une population d'environ 193 millions d'habitants (estimations de l'IBGE en 2008), dont 80 pour cent vit en milieu urbain. La population rurale est relativement peu importante, ce qui facilite la large mise en œuvre de l'assurance sociale rurale. La dernière projection démographique de l'IBGE (2008) indique que le taux de croissance de la population baisse et que l'espérance de vie augmente, ce qui implique un vieillissement rapide de la population d'ici à 2050.

L'assurance sociale n'utilise pas le concept de résidence géographique pour déterminer les personnes à assurer parmi les personnes vivant en milieu rural. Dans le cadre du programme, les travailleurs ruraux sont définis par leur activité, qui doit être spécifique au milieu rural sans considération de l'endroit où celle-ci est effectuée. Ainsi, des habitants en milieu urbain peuvent être assurés comme travailleurs ruraux, et vice-versa.

La population rurale au Brésil a baissé depuis 1940, alors que la population urbaine continue d'augmenter. Le recensement de 1970 a été le premier à montrer que la population urbaine dépassait la population rurale. Depuis lors, le fossé n'a cessé de s'étendre entre les deux, le pays connaît donc un processus rapide d'urbanisation. En 2008, la population urbaine s'élevait à 159,1 millions d'habitants, soit 39,8 pour cent de plus qu'en 1992. La population rurale, elle, s'élevait à 27,8 millions d'habitants, soit une baisse de 13,5 pour cent entre 1992 et 2008 (graphique 2). Cette tendance devrait se poursuivre au cours des prochaines années. Néanmoins, le Brésil a et continuera d'avoir un certain nombre de familles travaillant dans des petites exploitations, ce qui montre que l'assurance sociale rurale continuera de jouer un rôle important dans la protection sociale au Brésil.

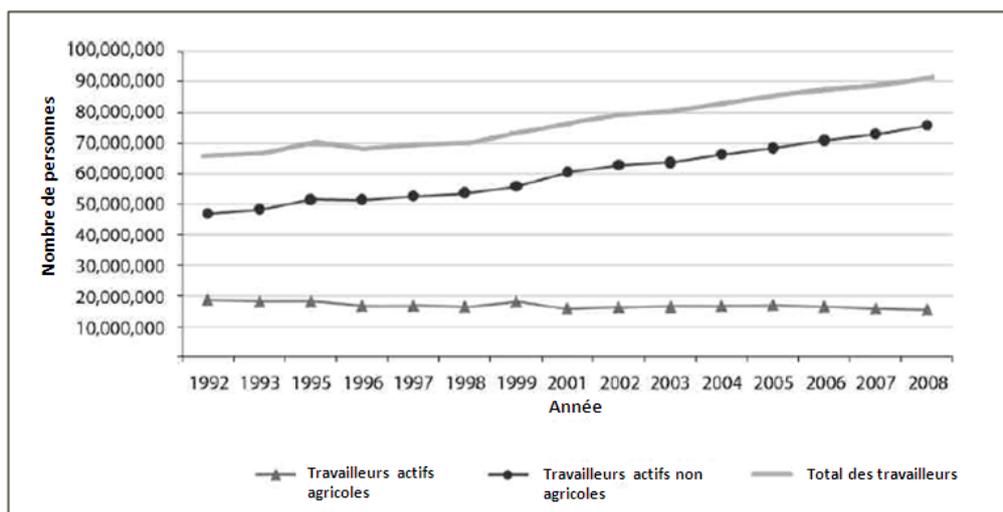


Graphique 2.
Taille des populations rurale et urbaine, 1992-2008.

Source: PNAD/IBGE, 2008.

Préparation: Secrétariat des politiques de sécurité sociale, ministère de l'Assurance sociale.

Selon le ministère du Travail et de l'Emploi (*Ministério do Trabalho e Emprego – MTE*)ⁱⁱⁱ, le marché formel du travail au Brésil s'est étendu et a eu un impact direct sur le développement de la protection sociale. Entre 1955 et 2008, le nombre d'emplois a augmenté de 65,5 pour cent, avec des résultats considérables après 2003; les cinq années suivantes ont enregistré un taux de croissance de l'emploi de 33,6 pour cent. En 1995, le marché formel du travail comptait environ 23,8 millions d'emplois. Le total a atteint 28,7 millions en 2002 et 39,4 millions en 2008. Ainsi, 68 pour cent des emplois créés sur la période 1995-2008 l'ont été entre 2002 et 2008.



Graphique 3.
Population active par secteur d'emploi (agricole et non agricole) 1992-2008.

Source: PNAD/IBGE, 2008.

Préparation: Secrétariat des politiques de sécurité sociale, ministère de l'Assurance sociale.

Le Brésil a officiellement adopté un indicateur ample⁸ pour déterminer le niveau de protection sociale au sein des employés. La population employée assurée âgée de 16 à 59

⁸ La PNAD ne peut pas déterminer précisément si les personnes interrogées reçoivent réellement une prestation d'assistance continue ou une prestation de service social. Cela est dû au fait que même les

ans comprend des contributeurs (personnes actives et assurées sous le Régime général d'assurance sociale (*Regime Geral de Previdência Social* – RGPS) ainsi que des actifs assurés sous les régimes spécifiques aux militaires et aux fonctionnaires); les personnes appartenant à la catégorie des familles d'agriculteurs spécialement assurées; et des non-contributeurs qui reçoivent des prestations continues de services sociaux ou d'assistance. Au total, la population active assurée regroupe (a) les personnes qui cotisent à un régime de services sociaux publics ou font partie de la catégorie des personnes assurées dans un contexte particulier; et (b) celles qui, malgré le fait qu'elles ne cotisent pas et ne soient pas spécialement assurées, bénéficient déjà du système d'assistance ou d'assurance sociales.

Il est important de souligner le fait que les indicateurs de protection d'assurance sociale comprennent les prestations d'assurance comme d'assistance versées comme pensions aux personnes invalides de tous âges en incapacité de travailler et aux personnes âgées (65 ans et plus) dont le revenu est considéré comme faible (revenu du ménage par tête inférieur au quart du salaire minimum officiel).

Selon les données de la PNAD de 2008, 63,4 pour cent de la population employée (entre 15 et 59 ans) avait une protection sociale en 1998. Cette proportion a baissé et est passée à 61,7 pour cent en 2002. A partir de 2003, cependant, la tendance s'est inversée et la proportion a atteint 65,9 pour cent en 2008.

Tableau 1. Protection d'assurance sociale des personnes âgées, * 2008

Catégorie	Hommes	Femmes	Total
Retraités	6 950 143	5 306 168	12 256 311
Pensionnés	126 099	2 237 270	2 363 369
Retraités et pensionnés	220 707	1 397 096	1 617 803
Contributeurs non bénéficiaires	678 869	273 703	952 572
Total des personnes protégées (a)	7 975 818	9 214 237	17 190 055
Habitants (b)	9 214 542	11 824 542	21 039 084
Couverture (%) ((a)/(b))	86,6	77,9	81,7

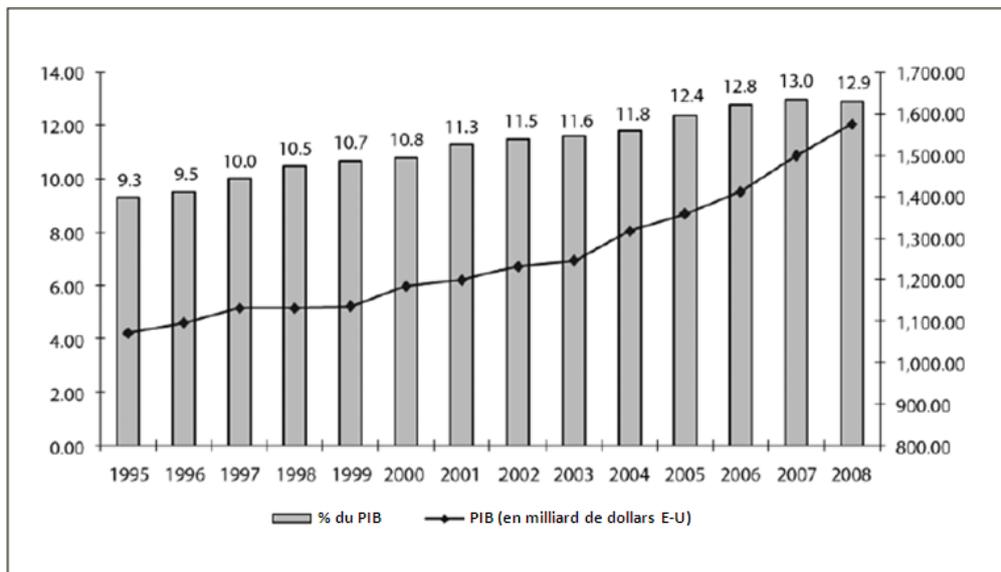
*Les personnes âgées comprennent les hommes et femmes de 60 ans et plus.

Source: PNAD/IBGE, 2008.
Préparation: Secrétariat des politiques de sécurité sociale, ministère de l'Assurance sociale.

L'assurance sociale a versé 19,5 millions de prestations en décembre 2000, et ce chiffre est passé à 27 millions en décembre 2009, soit une augmentation de 38,5 pour cent. La PNAD de 2008 a montré que, parmi les personnes âgées (plus de 59 ans), la protection sociale couvrait 81,7 pour cent de la population (tableau 1), et ce niveau est resté stable depuis 1995, quand 80,1 pour cent des personnes âgées étaient couvertes.

personnes assurées ne savent pas toujours distinguer les deux types de prestations, car les prestations d'assistances sont versées par les agences de services sociaux même si elles sont payées par le MDS.

Il est important de souligner le fait que les dépenses fédérales de sécurité sociale au Brésil (y compris l'assurance et l'assistance sociales) ont augmenté. Les dépenses de sécurité sociale sont passées de 9,3 pour cent du PIB en 1995 à 12,9 pour cent en 2009 (graphique 4).



Graphique 4.
Dépenses fédérales de sécurité sociale en pourcentage du PIB et en millions de dollars, 1995-2008.

Source: Institut de recherches économiques appliquées (IPEA). Préparation: Secrétariat des politiques de sécurité sociale, ministère de l'Assurance sociale.

ÉVOLUTION DE L'ASSURANCE SOCIALE RURALE (PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL)

La loi considérée comme le point de départ de la protection sociale au Brésil, la loi Eloy Chaves, a été votée en 1923 et n'incluait que certaines catégories de travailleurs. Dans les années 1950, presque tous les travailleurs urbains étaient concernés, mais pas les travailleurs ruraux. Parmi les raisons données pour exclure les travailleurs ruraux d'une protection sociale efficace, la principale était, selon H. Schwarzer^{iv}, qu'ils «ne représentaient pas un groupe de pression avec suffisamment de capacité d'expression politique pour que l'Etat populiste-paternaliste les considère comme un groupe social ayant besoin d'être intégré et récupéré avec une extension importante de la couverture des programmes sociaux».

La première tentative d'intégration officielle des travailleurs ruraux au système d'assurance sociale a eu lieu en 1945 avec la création de l'Institut de services sociaux et la volonté de combiner toutes les institutions de services sociaux existant à l'époque. Cependant, cette tentative d'universalisation des services sociaux n'a pas été mise en œuvre en raison d'un budget insuffisant. Après cela, de nouveaux efforts pour étendre la sécurité sociale aux populations rurales ont été réalisés en 1955 avec la création des Services sociaux ruraux. Ce programme, financé par des entreprises industrielles urbaines, visait à assister les populations rurales.

L'intégration efficace des travailleurs ruraux dans la législation sur l'assurance a eu lieu en 1963 avec la promulgation du statut des travailleurs ruraux et la création d'un Fonds d'assurance et d'assistance sociales pour les travailleurs ruraux (*Fundo de Assistência e*

Previdência do Trabalhador Rural – FUNRURAL). Le FUNRURAL était financé par une cotisation que les producteurs (ou, selon un accord antérieur, l'acheteur) versaient, en fonction de la valeur de la première commercialisation de la production rurale. Il versait des prestations d'invalidité, de retraite, de pension du survivant, de maternité et de maladie ainsi qu'une assistance pour les frais médicaux et funéraires. Cependant, il y a eu un nouvel échec dans la mise en œuvre de l'assurance sociale rurale à cette époque. Cet échec semble avoir été lié à la source de financement du programme, qui reposait sur la commercialisation de la production rurale, ce qui n'apportait pas une base financière suffisante à l'exécution du programme et rendait la taxation et la collecte des cotisations impossibles.

En 1967, le statut des travailleurs ruraux a été reformulé, et l'Institut national d'assurance sociale (*Instituto Nacional de Previdência Social – INPS*) nouvellement créé a été chargé de la totalité du financement de la structure du FUNRURAL. Les prestations du programme se limitaient aux services sociaux et médicaux, et toutes les prestations en espèces ont été supprimées. De plus, le système de cotisations, qui était toujours fonction de la première commercialisation de la production rurale, a été quelque peu modifié. La cotisation est passée sous la responsabilité de l'acheteur, et non celle du producteur, sauf si ce dernier transformait le produit de base. Plus tard, en 1969, le Plan d'assurance sociale de base (*Plano Básico da Previdência Social*) a été créé. Il devait rétablir un ensemble de prestations monétaires, mais il n'a pas été mis en œuvre en raison d'un manque de régulation du financement.

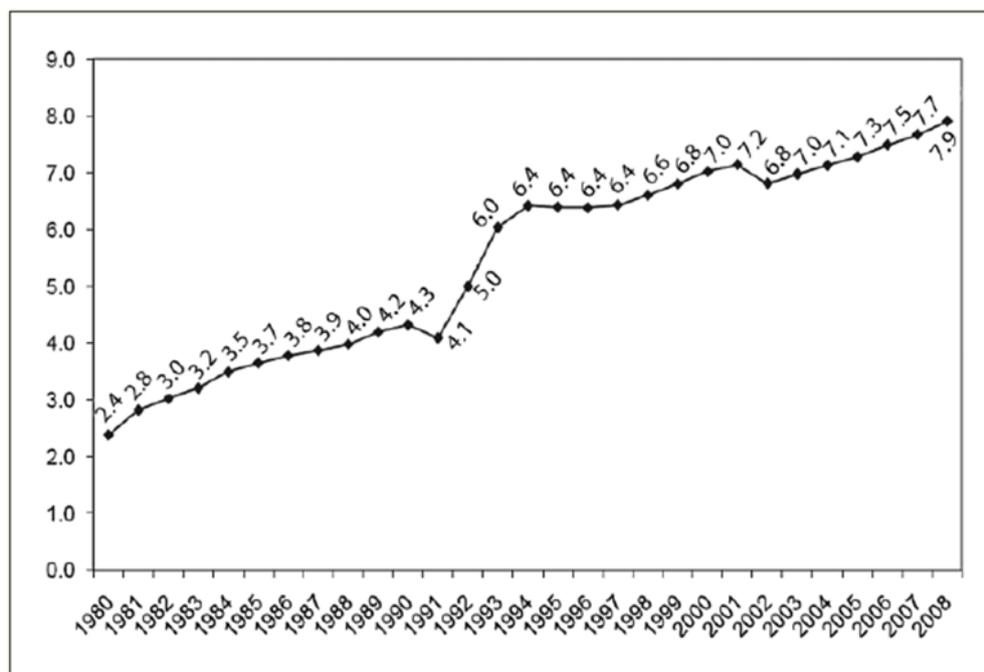
En 1971, le FUNRURAL a été effectivement rendu opérationnel par la création du Programme d'assistance pour les travailleurs ruraux (*Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRÓ-RURAL*). Sa structure de financement repose sur une cotisation des acheteurs d'un montant de 2 pour cent de la valeur commercialisée de la production rurale et d'une cotisation complémentaire des entreprises urbaines qui correspond à 2,4 pour cent de leur paiement aux employés. Les prestations versées étaient liées ou non aux accidents du travail. Dans le cas de prestations non liées aux accidents du travail, la valeur versée était de 50 pour cent du salaire minimum et couvrait les pensions de retraite (plus de 65 ans), d'invalidité et de survivant. Dans le cas de prestations liées aux accidents du travail, la valeur versée était de 75 pour cent du salaire minimum et couvrait les prestations d'invalidité et de santé. Il est important de noter que, malgré les avancées réalisées par le FUNRURAL, le programme a eu un champ d'action plutôt limité. Il s'est seulement concentré sur les chefs de famille masculins (ses bénéficiaires) et a immédiatement exclu les femmes des retraites, sauf si elles vivaient seules.

Selon H. Schwarzer (2000) dans sa citation de Malloy (1976)^v, PRÓ-RURAL représentait une double rupture avec les principes de l'assurance contributive du modèle bismarckien, ces mêmes principes qui ont caractérisé l'histoire de la sécurité sociale en Amérique latine au cours du vingtième siècle. Il y a eu une rupture avec l'idée que, premièrement, une cotisation doit correspondre à une prestation et que, deuxièmement, les prestations résultantes doivent être fonction du modèle de revenus antérieur de la personne assurée. Le fait que le programme introduise une redistribution des revenus des zones urbaines vers les zones rurales est une autre différence. Grâce aux cotisations des entreprises urbaines pour le financement de PRÓ-RURAL, une redistribution équilibre au moins partiellement les

subventions implicites des zones rurales vers les zones urbaines, où la part de cotisation des employeurs est reflétée dans les prix des biens consommés dans les zones rurales.

Avec l'introduction de la constitution de 1988, l'assurance sociale rurale a connu des modifications profondes qui ont apporté des améliorations considérables aux travailleurs ruraux. La protection sociale a été étendue en garantissant au conjoint le droit à une retraite sans considération du fait que le partenaire ait reçu ou non une assurance sociale. Pour les travailleurs agricoles masculins, l'âge d'éligibilité pour la retraite est passé de 65 à 60 ans. Pour les travailleuses agricoles, l'âge d'éligibilité a été fixé à 55 ans, soit 5 ans de moins que pour les personnes urbaines, pour lesquelles l'âge d'éligibilité est respectivement de 65 et 60 ans. Le montant minimum touché par les retraités ruraux a été fixé au salaire minimum, ce qui correspond au socle d'assurance sociale prévu par la constitution fédérale. Néanmoins, le montant de la retraite peut être plus important pour les salariés en milieu rural, qui cotisent en fonction de leur revenu, ou pour le contributeur volontaire, qui cotise en fonction du montant qu'il déclare.

Cette complète extension des droits a été établie par les lois 8.212 et 8.213 de 1991 (*Leis de Custeio e de Benefícios da Previdência Social*), dont la mise en œuvre a commencé en 1992. Ces lois ont engendré un profond changement conceptuel de l'assurance sociale rurale. La nouvelle législation a conduit à une grande évolution dans l'attribution de nouvelles prestations rurales depuis 1992. Pour cette année-là, le nombre de prestations distribuées a atteint les 5 millions, chiffre qui est passé à 6,4 millions en 1994. Cette croissance historique s'est poursuivie, et le nombre de prestations a atteint 7,2 millions en 2001. En 2002, le nombre observé a baissé en raison du remplacement du concept de «prestations en cours» par le concept de «prestations actives»⁹, mais la tendance à la hausse a repris et, en 2008, le nombre atteignait les 7,9 millions de prestations actives (graphique 5).



Graphique 5. Evolution de la quantité de prestations rurales en cours et actives, 1980-2008* (en millions).

⁹ Le concept de «prestations actives» ne prend plus en compte les «bénéfices suspendus», raison de la baisse observée en 2002.

*Données recueillies en décembre de chaque année.

Source: *annuaire statistique annuel de la sécurité sociale*.

Préparation: Secrétariat des politiques de sécurité sociale, ministère de l'Assurance sociale.

Ainsi, dès 1992, l'assurance sociale rurale a été effectivement établie au Brésil, assurant un accès universel de ses prestations aux travailleurs des deux sexes qui rentrent dans la catégorie des personnes assurées dans un contexte particulier. Les travailleurs agricoles et leurs familles sont inclus dans le programme dans une catégorie de personnes assurées dans un contexte particulier dans la mesure où ils remplissent¹⁰ les critères suivants: ils doivent être une personne physique vivant sur une propriété rurale ou dans une agglomération urbaine ou rurale voisine. Ils doivent travailler individuellement ou dans un régime d'économie familiale et peuvent éventuellement s'assurer l'aide de tiers pour une coopération mutuelle tant qu'ils sont:

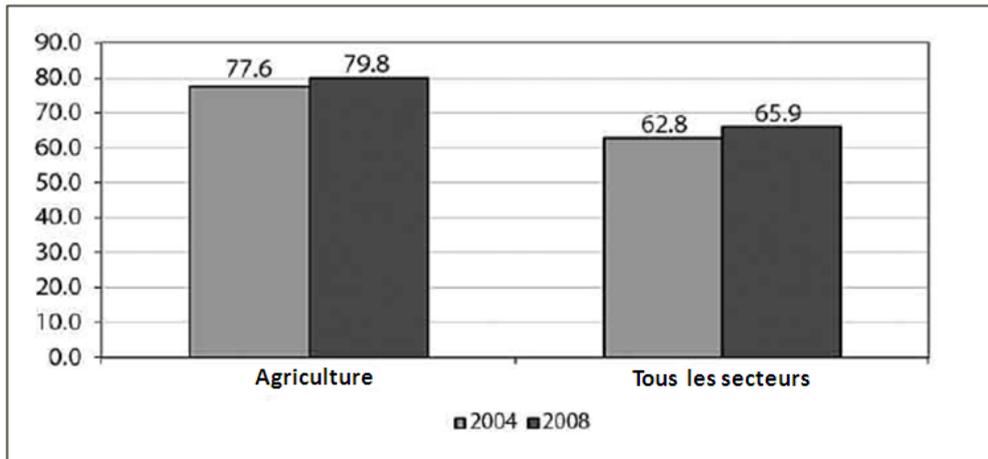
(a) un producteur (propriétaire d'exploitation, propriétaire exploitant, habitant, associé ou métayer, dépositaire ou loueur rural) dirigeant une exploitation agricole dans la limite de quatre modules fiscaux, ou un producteur de latex ou autre extracteur végétal faisant de cette activité sa source principale de revenus;

(b) un pêcheur artisanal ou une personne employée dans une activité similaire et faisant de la pêche sa profession habituelle et sa source de revenus;

(c) le conjoint ou enfant de moins de 16 ans (ou tout enfant à charge) de la personne assurée comme défini aux points (a) et (b) ci-dessus et pouvant prouver avoir travaillé avec sa famille.

Les travailleurs ruraux, y compris ceux appartenant à un régime d'économie familiale, ont la garantie de recevoir le même traitement que les travailleurs urbains. À l'exception de la retraite qui est fonction de la durée de cotisation, les travailleurs ruraux ont droit aux mêmes prestations: vieillesse, invalidité et pension du survivant ainsi qu'une indemnité de maternité et une aide en cas d'accident, de maladie ou d'incarcération. Dans la pratique, ces droits ont été étendus à un groupe particulier de travailleurs sans considération de leur capacité à cotiser à la sécurité sociale. Cela a sans nul doute résulté en une expansion de la protection sociale parmi les travailleurs agricoles. Selon les données de la PNAD pour 2008, les services sociaux couvraient près de 80 pour cent des travailleurs du secteur agricole, contre 66 pour cent dans d'autres secteurs économiques (graphique 6).

¹⁰ Les critères ont été modifiés par la loi 11.718/2008. Une description plus claire des personnes assurées dans un contexte particulier et l'établissement d'une surface maximum de la propriété rurale ont été introduits.



Graphique 6. Expansion de la sécurité sociale pour les travailleurs, par secteur économique, en 2004 et 2008 (en pourcentage).

Source: préparation par la Coordination générale des études de la sécurité sociale (*Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários – CGEP*) / le Département du régime général de la sécurité sociale (*Departamento de Regime Geral de Previdência Social – DRGPS*) / le Secrétariat des politiques de sécurité sociale / le ministère de l'Assurance sociale à partir des micro données de la PNAD de 2004 et 2008 sur les travailleurs âgés de 16 à 59 ans, y compris ceux vivant en zone rurale.

En ce qui concerne le financement de la protection sociale rurale, il faut garder à l'esprit que c'est un système contributif dont la base des cotisations est différente de celle de la protection sociale urbaine. Dans le cas des personnes assurées dans un contexte particulier, les cotisations sont uniquement fonction de la commercialisation de la production (2,1 pour cent), ce qui correspond à la part de la personne. Dans le cas des employeurs ruraux, les personnes morales et physiques cotisent à hauteur de respectivement 2,1 pour cent et 2,6 pour cent de leur quota de commercialisation de propriétaire. Cette forme de financement n'implique pas que les personnes assurées dans un contexte particulier aient des droits restreints pour l'accès aux prestations. Tout ce qu'il faut pour garantir le droit des travailleurs ruraux à accéder à la retraite, au moins au niveau du salaire minimum, c'est la preuve qu'ils ont effectué une activité rurale pendant au moins 15 ans. Cette période correspond au nombre d'années minimums pendant lesquelles les personnes urbaines doivent cotiser pour avoir droit à une retraite.

En juin 2008, la législation sur l'assurance sociale a été mise à jour par la loi 11.718 dans le but de faciliter la reconnaissance des droits dans les zones rurales. Pour résumer, la loi: (a) détaille le concept des personnes assurées dans un contexte particulier, en précisant les conditions requises pour appartenir à cette catégorie; (b) étend le concept de «groupe familial»; (c) autorise les personnes assurées dans un contexte particulier à réaliser une activité rémunérée hors saison et entre les périodes de récolte sans perdre leur statut de personne spécialement assurée; (d) autorise l'embauche temporaire de travailleurs ruraux salariés; (e) détermine le fait que dans l'inscription des personnes assurées dans un contexte particulier, les groupes familiaux doivent être considérés comme un tout et que les informations doivent être collectées sur la propriété où l'activité agricole est réalisée.

Tableau 2. Evolution des revenus nets d'assurance sociale, des dépenses d'assurance sociale et solde de l'assurance sociale pour les destinataires urbains et ruraux, 2007-2009 (en millions de réaux) – Indice national des prix de la consommation (INPC)

Année	Destinataires	Total des contributions (a)	Prestations d'assurance (b)	Solde ((a)-(b))
2007	Urbains	154 498	168 804	-14 306
	Ruraux	4 819	41 515	-36 696
	Total	159 317	210 319	-51 002
2008	Urbains	168 611	170 108	-1 497
	Ruraux	5 298	42 518	-37 220
	Total	173 909	212 626	-38 717
2009	Urbains	179 946	182 680	-2 734
	Ruraux	4 632	45 512	-40 880
	Total	184 578	228 192	-43 614

Source: flux monétaires de l'Institut national de sécurité sociale (*Instituto Nacional de Seguro Social, INSS*), ajusté par le Système d'information de gestion pour la collecte du service brésilien interne des revenus (*Sistema de Informações Gerenciais da Arrecadação da RFB*).

Préparation: Secrétariat des politiques de sécurité sociale, ministère de l'Assurance sociale.

En ce qui concerne les salariés ruraux, un accent spécial a été mis sur la formalisation de leur activité, car ces types de travailleurs sont souvent embauchés de façon temporaire, sans aucune forme de contrat, et sont donc exposés à toutes sortes de risques. La loi 11.718/2008 a simplifié l'embauche de travailleurs ruraux dans des exploitations à petite échelle. Il n'est plus nécessaire que l'employeur rural et la personne physique embauchent des travailleurs ruraux pendant au moins deux mois, et le petit producteur peut faire appel à de la main-d'œuvre salariée jusqu'à 120 jours par an sans perdre son statut au regard de l'assurance sociale. Pour les travailleurs ruraux salariés, dont beaucoup sont des travailleurs temporaires (connus au Brésil sous le nom de *bóias-frias* ou asticots froids), la loi a établi des conditions spéciales pour déterminer le nombre de cotisations requis pour accéder aux prestations non contributives. Ces conditions nécessitent qu'un multiplicateur soit utilisé de la manière suivante: de 2011 à 2015, chaque mois d'emploi attesté sera multiplié par trois, sans dépasser 12 mois. De 2016 à 2020, la durée d'emploi attesté sera doublée.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LE MODÈLE D'ASSURANCE SOCIALE RURALE ET MESURES PRISES POUR LES SURMONTER

Au cours des dernières années, l'assurance sociale rurale a commencé à montrer des besoins d'ajustements juridiques et opérationnels importants voire indispensables à sa pérennité. Les besoins principaux sont liés à la difficulté de déterminer quelles sont les personnes assurées dans un contexte particulier (familles de travailleurs agricoles) en raison du manque d'un registre spécifique comme il en existe pour les travailleurs urbains. Cela vient du fait que le droit aux prestations ne repose pas forcément sur la collecte directe des cotisations. Ainsi, il est très rare que les travailleurs se présentent dans les agences de l'Etat pour s'identifier comme personnes assurées dans un contexte particulier; ils ne le font que quand ils veulent demander une prestation concrète.

Pour réduire cette difficulté, en 2006, le ministère de l'Assurance sociale a créé un groupe de travail chargé de proposer un système de tenue de registres pour ce type d'assurés. Le manque de documentation spécifique sur ces personnes empêche la reconnaissance de leurs droits, car cela rend le fournisseur de prestation incertain de leur éligibilité. Le document présenté par le Groupe de travail proposait la création d'une déclaration spéciale pour les personnes assurées dans un contexte particulier, qui pourrait être jointe à un formulaire de déclaration obligatoire comme il en existe déjà, et qui nécessiterait une mise à jour régulière. Ce système de tenue de registres devrait pouvoir relier la personne à sa famille afin de garder un registre historique de la personne en tant que personne spécialement assurée et de l'activité de la famille. Il devrait aussi pouvoir identifier la vente des biens produits à une personne morale.

Pour aider à mettre en œuvre les propositions du Groupe de travail, le MPS et l'Institut national de sécurité sociale (*Instituto Nacional de Seguro Social – INSS*) ont mis au point différents accords de coopération technique avec des organismes et agences gouvernementaux ayant une relation directe ou indirecte avec les personnes assurées dans un contexte particulier. Le but était d'identifier ces personnes et de déterminer la nature de leur activité. Les accords devaient apporter une cohérence juridique et une robustesse aux registres en promouvant les renvois d'informations des registres entre les différentes agences publiques, dont: le ministère du Développement agricole, le ministère de la Défense, le ministère des Finances, la Fondation nationale de l'Indien et le Secrétariat spécial chargé des politiques de promotion de l'égalité raciale. L'Entreprise de technologie et d'informations sur l'assurance sociale (*Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV*) est chargée du développement complet d'un système de tenue de registres pour les personnes assurées dans un contexte particulier. L'outil sera ensuite testé et validé par l'Institut national de sécurité sociale.

Une autre difficulté rencontrée concerne le contrôle de la collecte de données sur les cotisations rurales. Bien que par nature très inférieures au montant nécessaire au financement des prestations, ces cotisations sont toujours sujettes à de nombreuses fraudes. La loi 8.212 de 1992 a introduit le mécanisme juridique de subrogation, qui est le transfert d'une obligation de payer d'un contributeur à un autre. Cela n'est possible que pour les personnes assurées dans un contexte particulier, étant donné l'insécurité économique de cette catégorie et l'importante fragmentation qui caractérise les petites exploitations rurales au Brésil. La catégorie des personnes assurées dans un contexte particulier ne justifie pas un investissement dans une structure fiscale conçue pour ce secteur.

C'est ainsi que la loi 8.540 de 1992 a étendu l'option de la subrogation aux producteurs ruraux qui sont des personnes physiques. Le fait de donner à ces producteurs le même traitement qu'aux personnes assurées dans un contexte particulier est un point qui ne rentre pas dans l'objectif de la législation d'origine, car les personnes assurées dans un contexte particulier ont un volume de production bien inférieur et sont confrontées à plus de difficultés dans la vente de leur production que les producteurs ruraux. Cependant, il faut souligner le fait que, même si ce programme inclut les producteurs ruraux, il est vu par beaucoup comme une grande avancée. Cela est dû au fait que le programme facilite la taxation, qui est désormais concentrée sur le groupe des acheteurs de la production rurale, un groupe bien inférieur en nombre que le groupe des personnes assurées dans un contexte particulier et des producteurs ruraux qui sont des personnes physiques.

Les mesures en cours pour réduire les problèmes détectés comprennent: l'établissement d'un registre d'identification des personnes assurées dans un contexte particulier (familles de travailleurs agricoles), l'extension du concept de «groupe familial», l'identification et l'association de tout le ménage dans les petites exploitations rurales dans le but de faire rentrer les personnes dans la catégorie des personnes assurées dans un contexte particulier et enfin la possibilité pour les personnes assurées dans un contexte particulier de réaliser une activité pendant la soudure ou entre les récoltes sans risquer de perdre leur statut de personne spécialement assurée. Ces mesures doivent garantir que les actions des prestations d'assurance soient plus précises et également rendre plus aisée la reconnaissance des droits des bénéficiaires potentiels, réduire les fraudes et avoir un plus grand contrôle sur le versement des prestations.

En 2007, le ministère des Services sociaux a créé le Forum national pour l'assurance sociale (*Fórum Nacional de Previdência Social* – FNPS) avec pour objectif d'organiser et de structurer les discussions entre les représentants de différents groupes sociaux à propos de l'assurance sociale et sa pérennité à moyen et long terme. En ce qui concerne l'assurance sociale rurale, le FNPS a reconnu l'importance stratégique d'une politique d'assurance sociale visant les travailleurs ruraux et a déclaré que:

- Les différents critères de cotisation et d'accès aux prestations d'assurance pour les personnes rurales spécialement assurées doivent être maintenus.
- Etant donné les spécificités de l'activité rurale, les politiques publiques ciblant les travailleurs ruraux et mesurant leur impact sur les inégalités entre zones rurales et urbaines doivent être retenues. De plus, le FNPS a demandé au Conseil national d'assurance sociale (*Conselho Nacional de Previdência Social*) et au Conseil national de sécurité sociale (*Conselho Nacional de Seguridade Social*) de réaliser des études et des évaluations régulières sur les conditions de travail et la démographie des travailleurs ruraux, en testant la possibilité de faire converger l'âge d'éligibilité des travailleurs urbains et ruraux pour le départ à la retraite.
- Il recommande également la création de mécanismes pour promouvoir et faciliter la formalisation des contrats de travail impliquant les salariés ruraux, notamment ceux qui ont des activités temporaires.
- Enfin, étant donné que dans les zones rurales, l'emploi saisonnier prédomine pendant la soudure, le FNPS a recommandé que des mécanismes contributifs et non contributifs soient

mis en œuvre pour permettre aux travailleurs ruraux de recevoir des prestations de services sociaux pendant les 12 mois de l'année^{vi}.

CONSIDÉRATIONS FINALES ET DÉFIS À VENIR

L'assurance sociale rurale au Brésil joue un rôle important en tant qu'élément à part entière d'un socle de protection sociale de base ciblant les travailleurs ayant une capacité de cotisation faible ou nulle. Les prestations mensuelles ont fortement amélioré la vie de ces travailleurs, notamment les personnes âgées, et ont contribué au développement économique des municipalités brésiliennes, comme l'ont montré plusieurs études récentes. Le programme évolue et met en œuvre un registre d'identification des personnes assurées dans un contexte particulier et de leurs familles, ce qui devrait apporter au système d'assurance sociale une meilleure compréhension de la situation de ces assurés ruraux. Il doit aussi encourager une reconnaissance plus rapide des droits juridiques en fonction des registres individuels, comme c'est déjà le cas pour les bénéficiaires urbains. Dans le but d'étendre sa couverture, *Previdência Social* cible maintenant les ouvriers agricoles, qui ont été identifiés comme des acteurs particulièrement vulnérables dans les relations de travail étant donné la nature intrinsèquement temporaire de leur activité.

La reconnaissance du fait que l'assurance sociale rurale est un outil de protection sociale important rend plus évidente la nécessité de garantir sa pérennité pour les générations futures. Le chemin vers le futur a déjà commencé. Il comprend une meilleure connaissance des travailleurs ruraux et de leur activité de production, ainsi qu'une attention particulière aux travailleurs les plus vulnérables, qu'ils soient des petits exploitants ou des salariés. Un autre aspect de l'assurance sociale en son entier qui reste à renforcer est l'extension des programmes d'éducation sur la protection sociale et leur intégration dans le cursus éducatif brésilien. L'objectif ici est de former des citoyens qui connaissent l'importance de la protection sociale dans leur vie et pour la société dans son ensemble.

ⁱ Costanzi, E. et Barbosa, R., «Previdência Social e Redistribuição de Renda Intermunicipal», *Informe de Previdência Social*, vol. 21, N°, avril 2009.

ⁱⁱ Camarano, Une population brésilienne vieillissante, différence des conditions de vie entre les zones rurales et urbaines. Texte présenté au cours de la réunion de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social sur le vieillissement, le développement et la protection sociale, Madrid, avril 2002.

ⁱⁱⁱ Données du rapport annuel sur les informations sociales (*Relação Anual de Informações Sociais – RAIS*).

^{iv} Schwarzer, Helmut (2000). *Impactos socioeconômicos do Sistema de aposentadorias rurais no Brasil — Evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará*. Brasília: IPEA, Texte pour discussion n° 729/Juin 2000, p. 7 (disponible sur:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3998:td-729-impactos-socioeconomicos-do-sistemade-aposentadorias-rurais-no-brasil-evidenciasempiricas-de-um-estudo-de-caso-no-estadodo-para&catid=170:presidencia&Itemid=2).

^v Idem, p. 10.

^{vi} Forum national de l'assurance sociale, Résumé des activités entreprises (*Síntese das atividades desenvolvidas*). Document final produit le 31/10/2007. Disponible sur: http://www.mps.gov.br/arquivos/office/4_081010-120045-048.pdf.